Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente
Carpetas Nos. 571 de 2015 y 2668 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1423 de 2018

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ESPACIO COSTERO DEL OCÉANO ATLÁNTICO Y DEL RÍO DE LA PLATA

Normas

DESALOJOS COLECTIVOS Y RÉGIMEN DE PRESCRIPCIONES ADQUISITIVAS QUINQUENALES

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 6 de diciembre de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Edgardo Rodríguez.

MIEMBROS: Señoras Representantes Gabriela Barreiro y Susana Pereyra, y señores Representantes José Andrés Arocena, Darío Pérez Brito, Eduardo Rubio y José Yurramendi.

INVITADOS: Por el Congreso de Intendentes, señores José Luis Falero, Intendente de San José; Alexis Bonnahom (Asesor de la Intendencia de San José); Abel Oroño (Asesor de la Intendencia de Canelones); Ángel Alegre (Consejero Congreso Intendentes), arquitecto Pablo Ligrone (Asesor de Intendencia de Rivera); doctora Daniela Trotta y arquitecto Roberto Chiacchio (Asesores de la Intendencia de Maldonado).

SECRETARIO: Señor Eduardo Pérez Vázquez.

PROSECRETARIA: Señora Lilián Fernández Cítera.

SEÑOR PRESIDENTE. La Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente tiene el honor de recibir a una delegación del Congreso de Intendentes, integrada por su presidente, el intendente de San José, José Luis Falero, la asesora de la Intendencia de Maldonado, Daniela Trotta, los asesores Alexis Bonnahon de San José,

Abel Oroño de Canelones, arquitecto Pablo Ligrone de Rivera y Roberto Chiacchio de Maldonado, y el consejero del Congreso de Intendentes, Ángel Alegre.

Esta Comisión sigue considerando el tema referido a las directrices costeras de ordenamiento territorial. Hace varios meses que viene abordando este asunto. Hubiéramos preferido un trámite un poco más rápido, pero la actividad parlamentaria tiene estos ritmos. Además, tratando de escuchar, contemplar, de acordar con distintos actores, hemos dado tiempo porque nos parece necesario que así ocurra.

A todos los miembros de esta Comisión les pareció muy importante tener en cuenta la opinión del Congreso de Intendentes, que en más de una oportunidad, de una manera u otra, ha estado presente en este ámbito. Luego, solicitamos que nos hicieran algún aporte concreto que, si bien se demoró un poco, finalmente llegó. Hemos recibido el informe donde figuran importantes aportes, consideraciones, que está redactado casi como un proyecto alternativo.

Pretendemos ir cerrando el análisis de este proyecto de ley para luego votarlo.

SEÑOR FALERO (José Luis). Agradecemos al señor presidente y al resto de los miembros de la Comisión de Vivienda por darnos esta oportunidad en el día de hoy. Somos conscientes de la demora en presentar dicho documento; entendíamos que debíamos transitar todo este tiempo a fin de poder elaborar una serie de propuestas alternativas que contaran con el consenso del Congreso. Este documento que recibieron fue aprobado por unanimidad en el anterior Congreso de Intendentes, fruto de un trabajo de mucho tiempo de todos los asesores de distintas intendencias.

Cabe aclarar que no se trata de una propuesta alternativa de ningún partido político en especial, pues fue consensuada entre la realidad de los diecinueve departamentos.

En ese sentido, pedimos las disculpas del caso, aclarando que una vez que fueron aprobadas las directrices nacionales hace un tiempo atrás, surgió una fuerte discusión en el Congreso de Intendentes que motivó que algunas intendencias plantearan la posibilidad de recurrir la aprobación de la ley como un recurso de inconstitucionalidad. Esto nos llevó a solicitar una audiencia personal con el señor presidente de la República, con quien coincidimos en que no era conveniente que una intendencia presentara recurso sino que debía abrirse un ámbito de diálogo para poder reformular algunas cosas aprobadas y tener en cuenta la opinión de las intendencias.

En todo ese tiempo, con el mismo equipo asesor, estábamos trabajando en las dos cosas, lo que nos llevó a no poder avanzar en el tema puntual de las directrices del espacio costero. De todas maneras, no queríamos que nos sucediera lo mismo, es decir que el proyecto fuera aprobado por ambas Cámaras y que, luego, nosotros tuviéramos que recurrir nuevamente a Presidencia de la República para poder marcar nuestras discrepancias o puntos de vista, que es lo que hoy ha sucedido. Por esta razón, creemos que es muy valorable esta convocatoria y agradecemos a quienes hicieron gestiones para la postergación de la aprobación de esta iniciativa; miro a la señora diputada y a varios de los diputados que están presentes, porque creemos que es conveniente y saludable que tuviéramos oportunidad de aportar en la elaboración de este tipo de leyes, que hacen al interés general y que tocan muy de cerca a los gobiernos departamentales.

No sé si hay antecedentes en el Congreso de haber trabajado tan fuertemente en un proyecto alternativo como este; hicimos un esfuerzo enorme para lograr ese consenso con una mirada muy crítica en algunos aspectos y, en otros, muy realista. Pensamos que se logró una redacción sin salirnos demasiado del objetivo original, pero que, por lo menos, nos da la tranquilidad de no tener que transitar después de la aprobación por esos caminos de molestia o discrepancia, como pasó en otra oportunidad.

Hoy vengo como presidente del Congreso de Intendentes y, a su vez, representando a los diecinueve colegas. En el día de hoy iban a estar presentes los Intendentes Orsi, Antía y Moreira, pero con el cambio de horario esta reunión fue prevista para la hora 14 , se nos complicó y quien tuvo que cambiar la agenda fue el presidente porque, de lo contrario, no podíamos estar aquí. Quiere decir que estamos representándolos también a ellos.

Con respecto a la modificación o a la redacción alternativa, uno podría decir que estamos cambiando todos los artículos, pero si se aprecia en su contenido, podrá observarse que se toma en cuenta mucho de lo que tiene el proyecto original. Simplemente, se hicieron algunas apreciaciones puntuales que tienen que ver,

fundamentalmente, con las competencias de los gobiernos departamentales en cuanto a las definiciones y a lo que debe suceder en el territorio.

Mi participación más bien será de escuchar al equipo técnico que ha estado trabajando en cada uno de los artículos. Me gustaría que hiciera uso de la palabra la doctora Trotta que fue la vocera del equipo asesor en el Congreso de Intendentes del otro día. Ella podrá explicar a los señores diputados para poder interpretar la redacción de la iniciativa, presentada en el día de hoy.

SEÑORA TROTTA (Daniela). Yo integro la Comisión de Ordenamiento Territorial que designó el Congreso de Intendentes; hoy estamos presentes varios de sus integrantes.

Queremos aclarar la metodología de trabajo, que consistió en detectar en el articulado del proyecto de ley qué preceptos podrían llegar a lesionar la autonomía departamental. Esto fue lo que nos guió en el análisis y no otra cosa, ni pretendimos como decía el señor Falero modificar del todo la iniciativa original. Tratamos de modificar lo menos posible porque entendemos que el proyecto de ley es viable y que deben existir estas directrices costeras. Quisimos detectar en forma temprana, antes de que se transforme en ley como en el caso de las directrices nacionales y no esperar a que surjan los conflictos para después pretender que la norma se modifique. Entonces, gracias a que nos dieron la oportunidad de participar en esta instancia, podremos contribuir desde ese punto de vista.

Como decía, tratamos de modificar el proyecto de ley lo mínimo posible. Voy a dar un pantallazo general explicando un poco el porqué de nuestro informe. Tomamos en cuenta los elementos más macros.

En el proyecto de ley hay un ámbito de aplicación ya delimitado para la norma. El ámbito de aplicación merecía varias modificaciones, pero dado el poco tiempo que teníamos para analizarlo, tampoco nos parecía correcto introducir una modificación en el ámbito de aplicación. Entendemos que el ámbito de aplicación de la norma debe ser analizado más consensuadamente. Entonces, la alternativa que encontramos fue establecer que se va a definir en forma coordinada, en ejercicio de las competencias concurrentes entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales, dejándolo para la etapa de reglamentación.

En una primera instancia habíamos encontrado una alternativa yendo por el camino de la ley de ordenamiento territorial, traspolando el mismo ámbito de aplicación para el espacio costero, pero, después, a raíz de que se incorporó la Intendencia de Montevideo en la última etapa del análisis ahí teníamos algunas diferencias aunamos criterios en el sentido de que no teníamos el tiempo suficiente para poder recomendar otro ámbito de aplicación. Nos estamos refiriendo, nada más ni nada menos, que a la zona donde se va a aplicar esta norma y su incidencia, que es muy importante. Entonces, lo que vimos más viable fue dejarlo para la etapa de la reglamentación. Entendemos que legalmente se puede hacer porque, precisamente, la reglamentación está para eso. Uno de los temas que puede resolver es el ámbito de aplicación de la norma, es decir, delimitarlo más precisamente.

Si no me equivoco, en el proyecto está establecido que ese ámbito de aplicación se puede modificar por medio de un decreto del Poder Ejecutivo, lo que entendemos que no corresponde porque un ámbito de aplicación que está establecido por ley, dejarlo librado al Poder Ejecutivo y que por decreto lo pueda modificar… Inclusive, no refiere a modificar sino a ampliar; también restringe. Lo único que se iba a poder hacer era ampliar y por medio de decreto, lo que entendemos que jurídicamente no corresponde.

Otro agregado que hicimos es el siguiente. Así como a los instrumentos departamentales se les exige garantías de sostenibilidad por medio de la autorización ambiental previa, entendemos que a los planes y a los proyectos a nivel nacional también se les debe exigir. Por eso hicimos algunos agregados en ese sentido en los artículos 5º y 8º.

En el literal a) del artículo 7º hicimos una modificación muy pequeña para que quede bien claro que en lo que tiene que ver con el uso del suelo existen competencias concurrentes de los gobiernos departamentales. Hicimos un giro muy pequeño en la redacción porque entendemos que queda más claro. La otra redacción decía: Sin perjuicio de las competencias de los gobiernos departamentales. Hay algunos puntillazos que son más bien para que la aplicación no quede librada al intérprete, tratando siempre de salvaguardar la autonomía departamental.

Asimismo, unimos los artículos 14 y 15 del proyecto en un solo artículo que denominamos "Coordinación y acuerdo". Ustedes verán en el proyecto que se le da una injerencia al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. Nosotros entendemos que como el Congreso tiene muy poca representatividad en el Comité un voto en nueve aproximadamente se nos quitaba participación en esta temática que pretende regular la norma.

Hicimos alguna modificación en alguna temática que entendimos que era competencia exclusiva del gobierno departamental.

Básicamente este es un pantallazo como para que conozcan el espíritu del informe que nosotros presentamos, que no pretende echar por tierra lo que se trabajó en la elaboración de este proyecto. Como decía al principio, desde el punto de vista técnico, entendemos que es muy importante la existencia de estas directrices así como las nacionales. Lo que buscamos es salvaguardar la autonomía departamental y que después en la aplicación no surjan inconvenientes que lleven a algunas intendencias a iniciar acciones por lesión de autonomía o a entrar en conflicto con el Poder Ejecutivo por cuestiones referentes a la aplicación.

Gracias. Estamos a las órdenes para hacer cualquier aclaración que deseen.

SEÑOR BONNAHON (Alexis). Hay que tener en cuenta una cosa que para nosotros es muy importante.

Voy a hablar desde el punto de vista de mi departamento, más allá de que a través del Congreso se pretende no solo representar a todas las intendencias sino a aquellas que en este proyecto de ley, que ya tiene media sanción, están involucradas como las que tienen costa frente al océano Atlántico y al Río de la Plata, ya que se trata de directrices costeras del océano Atlántico y del Río de la Plata. Nosotros hubiésemos pretendido un proyecto que involucre a todo lo que tiene que ver con las cuencas del Río Negro y del Uruguay. En ese contexto, en el departamento de San José, dejar el ámbito de aplicación como estaba previsto en la ley, afectaría muchísimo al departamento desde el punto de vista de su conformación no sólo geográfica sino urbana. En el proyecto original se habla de la Ruta Nº 1 hacia el sur. Eso es lo que estaría dentro del ámbito de aplicación de la ley. Y la Ruta Nº 1 al Sur deja, por ejemplo, a Ciudad del Plata con mucho más de la mitad de sus habitantes fuera, porque de la Ruta Nº 1 al norte es donde más habitantes tiene Ciudad del Plata, donde está la cuenca del Santa Lucía y los humedales a defender. En el proyecto original eso queda fuera porque se habla de la Ruta Nº 1 al sur. A su vez, gran parte de la ciudad de Libertad queda involucrada en las directrices costeras, así como gran parte de Puntas de Valdéz, Rafael Perazza están involucradas y otras no. Hay también urbanizaciones mucho más chicas como Rincón del Pino, La Boyada y demás, en el kilómetro 85. No se tiene en cuenta que hay cuencas de arroyos que tienen que ver con el espacio costero y que traspasan la Ruta Nº 1 hacia el norte y que involucran toda una zona rural de muchísima producción, sobre todo, granjera intensiva y tambera que nada tiene que ver con la regulación del espacio costero.

Por eso, uno de los principales artículos lo dejamos librado a la reglamentación de la ley por lo que explicó la doctora Trotta en cuanto a que si bien tuvimos varias opciones de hablar de cuencas, de ecosistemas, de delimitar los ecosistemas y las cuencas, al ser necesario un trabajo técnico, no tuvimos espacio ni tiempo para poder hacerlo. En la reglamentación se trabajará conjuntamente con el Poder Ejecutivo, el Congreso de Intendentes o las intendencias que estén involucradas a fin de lograr un acuerdo sobre el ámbito de aplicación, ya que para nosotros es muy importante que se delimite con criterios técnicos, geopolíticos y, sobre todo, con sentido común, que tenga que ver realmente con el espacio costero. No es lo mismo la costa del río San José, que la de Colonia, la de Canelones, la de Rocha o la de Maldonado y mucho menos la de Montevideo. No tiene nada que ver. Nosotros en Colonia y en San José tenemos muchísimo espacio costero que es rural, natural, y que pretendemos conservarlo; tiene humedales y ecosistemas que funcionan muy bien. Tenemos muy pocos balnearios en la zona de estos espacios costeros. Tenemos solo los balnearios Cufré, Kiyú y la zona de Ciudad del Plata. No hay otros balnearios. Lo demás son zonas rurales que pretendemos proteger de forma distinta a las urbanizaciones. Por esa razón, es muy importante el ámbito de aplicación: que no sea un límite de una ruta sino un límite con un criterio técnico, de ecosistema y geopolítico.

Los espacios de coordinación establecidos en el artículo 14 también son muy importantes desde el punto de vista político. Nos pasó a nosotros con el tendido de una red de parques eólicos que atravesó gran parte de nuestro departamento para llegar a Punta del Tigre, que es donde está la central que terminamos dilucidando en la Comisión de Coordinación de Ordenamiento Territorial con un solo representante del Congreso de Intendente contra los demás. Quiere decir que pesó poco la opinión de los intendentes. En este caso, el espacio de coordinación lo queremos hacer entre quien representa al Poder Ejecutivo en estos temas y el Congreso de Intendentes, que nos parece que son los que más tienen que ver en el tema. El Poder Ejecutivo

estará representado por quien corresponda, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Hidrografía, la Dinama u otros organismos. Es importante poder coordinar las actividades que se hacen y las que se harán a futuro y generar espacios de coordinación donde las intendencias tienen que estar representadas de igual a igual con el Poder Ejecutivo. Además, está el trabajo de coordinación entre las distintas intendencias. Tenemos espacios que son comunes desde el punto de vista de integración de la sociedad: a ambos lados de un arroyo, de un río. Esto a veces es lo que divide a un departamento del otro, pero la conjunción de la gente tiene mucho que ver. Tiene mucho que ver Santiago Vázquez con Ciudad del Plata; tiene mucho que ver Ecilda Paullier con Nueva Helvecia; tiene mucho que ver Jaureguiberry con Maldonado, Maldonado con Rocha, Canelones con Montevideo y Canelones con Maldonado. Esas cosas tenemos que preservarlas. Lo que la gente de alguna manera nos está indicando es que los límites deberían ser márgenes, sobre todo, para buscar acuerdos regionales y que no tengamos legislaciones diferentes de un lado y otro del departamento. Entre todos deberíamos mantener esos ecosistemas. Sin duda, lo tenemos que hacer con sostenibilidad para que sea un legado que podamos dejar a las generaciones futuras. Por eso tenemos que ser muy cuidadosos en ese sentido cuando aplicamos este tipo de leyes.

El gobierno departamental lo que intenta traer acá es la opinión del pago chico, de la gente que todos los días está opinando. Sin duda, lo mismo hacen los diputados, pero los gobiernos departamentales, que están representando a esos sectores de la población, es lo que pretendemos llevar adelante, sobre todo, cuando a través de la ley de ordenamiento tenemos la facultad, la obligación y el compromiso de decretar los usos del territorio que tienen que ver mucho con las políticas de ordenamiento que se deben llevar adelante coordinadas con el Poder Ejecutivo.

En el caso del departamento de San José esos dos artículos son muy importantes porque tienen que ver con el ámbito de aplicación y los espacios de coordinación para las políticas que llevemos adelante en los espacios costeros, pensando siempre en proteger, preservar, algunas zonas que son primordiales para el futuro.

SEÑOR LIGRONE (Pablo). Es un gusto estar de nuevo por aquí tratando de avanzar en estos asuntos. Quería reafirmar algunas de las cosas que dijeron los que me precedieron en el uso de la palabra y enfatizar en un aspecto que es clave en la protección del espacio costero.

Este proyecto, teniendo ya directrices nacionales de ordenamiento territorial que abarcan el cien por cien del territorio, debe tener un diferencial; se justifican en el sentido de tener un diferencial con aquellos, y ese diferencial es la protección de la costa. Es decir que tiene sentido destacar a la costa del resto del territorio nacional para ser protegida y no para hacer más de lo mismo. En ese sentido, en el artículo 1° enfatizamos el asunto de la protección del espacio costero, y eso se vincula con lo que se planteó en cuanto al ámbito de aplicación. Por unanimidad, los técnicos y los representantes de las intendencias entienden que el límite que está planteado no es conveniente por muchísimos aspectos, tanto por las cuestiones que están de más como por las que están de menos. No obstante, lo más importante es la protección.

Por otro lado, quiero reafirmar que uno de los esfuerzos que hizo el equipo técnico fue dejar claro la lógica de los ecosistemas. Todos sabemos que los ecosistemas son integrales y no se pueden fragmentar; una cuenca o un arenal no se puede fracturar en dos y aplicar dos criterios distintos. Por ejemplo, en el caso de Cabo Polonio no se puede fragmentar e intentar utilizar diferentes instrumentos en distintos pedazos, como puede llegar a suceder si se aprueba el proyecto de ley que está a estudio. Podía ocurrir que en un determinado momento se defina un sector como prioritario y en otro momento no se defina como prioritario la parte de al lado. En definitiva, en los ecosistemas no puede haber gigantescas contradicciones entre intereses y oportunidades, equipos técnicos que tengan diferentes opiniones, ni circunstancias estratégicas que evalúan una cosa un día y años después, otra. Los ecosistemas tienen que tener un análisis integral, más allá de que son dinámicos, evolutivos y se modifican.

En ese sentido, se hizo el intento tal vez no fue suficiente de dar un paso hacia adelante en cuanto a la delimitación precisa del ámbito de aplicación. Por eso se establece que la delimitación precisa de los ecosistemas frágiles y las cuencas costeras, será definida en forma coordinada y en ejercicio de las competencias concurrentes en materia ambiental y de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, por el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales involucrados, a través de la reglamentación de la ley. El artículo 3° es clave, porque intenta evitar lo que por unanimidad creemos que es un error en cuanto a la delimitación del ámbito que está planteado en el proyecto de ley, y generar un espacio coordinado entre las máximas autoridades nacionales y departamentales, a efectos de tener un mapa coherente, unitario y

respaldado científica y políticamente, así como por la práctica cotidiana. Creo que es bueno combinar las dos cuestiones. O sea que se debe buscar una ley de protección costera, porque es la única razón que hace que se desdoble de las directrices nacionales, y que la delimitación del ámbito tenga que ver directamente con los ecosistemas frágiles y las cuencas costeras. Este asunto está amparado por el artículo 47 la Constitución de la República, que en términos muy claros y contundentes, establece que se debe planificar por cuencas y que el ciclo del agua es un elemento clave de la vida.

Por otra parte, el artículo 5° me parece fundamental, ya que se destacan los instrumentos departamentales, porque en el primer inciso se agrega la palabra "departamentales", y los planes, proyectos, programas y actuaciones en el espacio costero se establecen en un segundo inciso y se agrega la evaluación ambiental estratégica, que es muy importante para la protección del ambiente. Es decir que esta propuesta pretende reafirmar la protección del ambiente, que hace que sea coherente con el resto de la normativa. El resurgimiento de la evaluación ambiental estratégica es fundamental en los ámbitos frágiles. Es obvio que no tendría un sentido ecológico o de protección, que en cualquier momento y circunstancia, un decreto del Poder Ejecutivo, que no tiene evaluación ambiental estratégica, pueda definir los ecosistemas frágiles, qué hacer y qué no hacer, qué intervenir o no y actuar construyendo o facilitando actividades industriales, portuarias, logísticas, sojeras, etcétara. Por eso, quería recalcar estos artículos.

Además, hago hincapié en lo que mencionó la doctora Trotta en cuanto a la fusión de los artículos 14 y 15, con respecto a la coordinación. El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial tiene un rol clave en determinadas circunstancias de interés nacional y excepcional, en cuanto a dirimir conflictos que pueden aparecer si un interés nacional está en oposición con una circunstancia de planificación de un departamento. En esos casos excepcionales se buscan todos los acuerdos posibles y se lauda con la herramienta de gestión que tiene una minoría absoluta de representación de los gobiernos departamentales. Creo que la definición de ecosistemas y ecosistemas frágiles, no puede depender de una imposición de urgencia, como plantea la lógica del Comité Nacional. Entendemos que en los casos de las áreas a proteger no tendría ningún sentido que hubiera una definición impositiva del Poder Ejecutivo frente a los gobiernos departamentales y tampoco a la inversa. Si hay materia concurrente por definición, es la del establecimiento de los asuntos ambientales y, en particular, los ecosistemas costeros.

SEÑORA PEREYRA (Susana). Damos la bienvenida a los representantes del Congreso de Intendentes y a los técnicos que los acompañan. La comparecencia ha sido tardía, pero segura.

Nosotros estuvimos trabajando muchísimo teniendo en cuenta el aporte del Congreso de Intendentes, porque es de gente seria redactar leyes escuchando la opinión de todos los que integramos la sociedad. No es la primera vez que consultamos al doctor Ligrone; casi está integrado a la Comisión, debido a sus aportes, que nos hacen ver el otro lado de la cuestión.

Nuestra bancada estuvo trabajando en ese sentido y tenemos un aporte que vamos a entregar a la Comisión, en el que se contemplan varios aspectos que han sido planteados. Digo esto para dar tranquilidad. Por ejemplo, hemos trabajado en cuanto al espacio costero y la competencia de los gobiernos departamentales. Quizás no se contemplen las cuestiones tal cual se plantearon, aunque sí se tuvieron en cuenta las distintas visiones, con excepción de los puntos que no compartimos.

En cuanto a la reglamentación, debo decir que no tenemos competencia y que se tendrá que negociar con el Poder Ejecutivo, ya que, sin duda en cualquier proyecto de ley, la reglamentación es fundamental.

En definitiva, para tranquilidad de los presentes, anuncio que estuvimos trabajando mucho y tuvimos en cuenta varios aspectos que se habían planteado. Además, tuvimos una visión abierta en cuanto a determinados planteos. Por lo tanto, varias cuestiones que se han presentado acá, van a ser tenidas en cuenta.

SEÑOR CHIACCHIO (Roberto). Pido disculpas por el tiempo que nos hemos tomado. Corresponde puntualizar que nos tomamos ese tiempo en aras de lograr la unanimidad en cuanto a la propuesta. Es importante destacar que todo el país, representado por sus partes, los departamentos, logró hacer un análisis de una ley que es necesaria y que debe surgir con los cuidados del caso, para no tener que hacer luego enmiendas o correcciones.

En ese sentido, hemos utilizado el tiempo en intercambiar opiniones con los diferentes asesores de todas las intendencias y fue muy importante la integración de Montevideo, para lograr este resultado.

Lo primero que nos llamó la atención, y lo dijimos en la anterior comparecencia en esta Comisión, fue un polígono de actuación que respondía más a trazados de rutas que a realidades físicas, de cuencas o ambientales. La costa es un elemento muy importante y diferente al resto del país. No es ni mejor ni peor, sino que es diferente y como tal debe ser tratado. Por eso, pedimos que lo que se establece en el artículo 3° sea limitado a través de la reglamentación, de común acuerdo entre los gobiernos departamentales y el Poder Ejecutivo. En el proyecto original aparece un trazado de rutas, que de la Ruta N° 9 hacia el sur engloba todo. Por ejemplo, en nuestro departamento, incluye Punta del Este, Maldonado y la ciudad de San Carlos, porque la ruta pasa por el norte de esa ciudad. Si no se hubiera desviado, hubiera pasado por el eje de San Carlos, como sucedía antes.

SEÑORA PEREYRA (Susana). Eso ya desapareció.

SEÑOR CHIACCHIO (Roberto). Me alegro mucho.

Ese tipo de flexibilidad nos va a permitir hacer el análisis que obedece a las realidades ambientales que tenemos que cuidar. Así como se da la contradicción de que la ciudad de San Carlos está englobada en el polígono original, la cuenca del arroyo Maldonado es importante y trasciende más arriba del trazado original. Lo mismo sucede en San José. Además, en nuestro departamento hay situaciones puntuales que son gráficas.

En el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, desde el punto de vista del Congreso de Intendentes, hay muy poca representatividad de las intendencias y, por lo tanto, muy pocos votos a la hora de la definición, ya que tiene un voto, al igual que un organismo cualquiera de los que lo integran. Entonces, a la hora de definir por ejemplo una política forestal, de repente se toma en cuenta cierto índice Coneat y si está por debajo, se resuelve que la tierra es forestal y se autoriza la plantación de eucaliptos. En nuestro departamento hay áreas que pueden estar en esa situación y se podría arruinar un potencial turístico que no es correctamente visualizado, que se aprecia desde lo local, no porque seamos más vivos o estemos más informados, sino porque es muy dinámico el proceso de cambio en el turismo. El turismo de costa en Maldonado, Canelones y Rocha se va a agotar porque el frente costero es uno solo, es finito y un día se nos va a terminar; podremos tratar de mejorarlo con ordenamiento territorial, pero es finito. Entonces, ha aparecido un segundo frente. Por ejemplo en Maldonado hay plantaciones de olivos y viñedos, y turismo alternativo para no amontonarse en las playas. Tenemos que cuidar mucho el ambiente en cuanto a la imagen. Hay rutas espectaculares como las N° 109, 60 y 39, que tienen una belleza natural que se debe cuidar: a partir de la aparición del olivo y la vid, el paisaje se parece al de la Toscana, mucha gente viaja para verlo, pero si se plantan eucaliptos, lo arruinamos. Un paisaje de ese tipo se puede arruinar sin mala intención porque se decide plantar, pasar una línea de alta tensión o instalar aerogeneradores, ya que viento sobra, pero no es lo ideal porque compiten estéticamente con las vistas naturales que se deben cuidar.

Creemos que de común acuerdo con el Poder Ejecutivo, el organismo que éste designe y los representantes de los departamentos, podremos lograr un mejor polígono de actuación para que la ley pueda regir y tenga la flexibilidad necesaria, cuando sea el momento de agrandarlo o achicarlo, y el cuidado de cada una de las características propias.

SEÑOR AROCENA (José Andrés). Saludamos a la delegación.

Por suerte, hemos estado reunidos en otra oportunidad y hemos podido avanzar y evolucionar en el razonamiento del asunto. Estamos encantados de recibir la propuesta del Congreso de Intendentes, en particular porque cuenta con la unanimidad del organismo. Para nosotros tiene un valor enorme que las diecinueve intendencias avalen la redacción alternativa.

El proyecto anterior no nos conforma. Por eso insistimos en darnos tiempo antes de votarlo y hemos invitado tantas veces al doctor Ligrone, a quien agradecemos que nos haya ilustrado sobre el asunto desde el punto de vista técnico.

Es muy interesante la propuesta del artículo 3°, que establece que se limitarán exactamente los ecosistemas frágiles y la preservación de este capital que tiene nuestro país, que es maravilloso; es nuestra responsabilidad generar los ámbitos a fin de preservarlo para el futuro. Hay lugares muy agredidos y tenemos la suerte de que otros sean espaciosos y estén todavía sin tocar. Entonces, hay que ver cómo podemos mejorar en los lugares que están frágiles y delicados y en los que están sin tocar. Esta sería una herramienta para dejar enunciados genéricos y pasar a directrices conformadas por técnicos. Lo que más valoramos es que haya un

equipo multidisciplinario entre el Congreso de Intendentes y el Poder Ejecutivo que pueda llevar adelante las directrices.

Quizás, una vez que estén formuladas esas directrices, mediante ley podamos procesarlas también aquí, para que no quede todo en un decreto del Poder Ejecutivo que puede ser cambiado el día de mañana, en función de un nuevo gobierno.

Como legisladores, entendemos y valoramos la propuesta, pero una ley siempre tendrá una fuerza y un carácter de permanencia mucho mayor. Entonces, quizás sea muy interesante aprobar esta ley y el día de mañana corregirla, ampliándola a lo que salga de este trabajo que se hará ahora. Nosotros entendemos que quedaría una ley con enunciados de "se hará", sin tener claramente definido lo que tenemos hoy. A nosotros nos gustaría generar un proyecto de ley diferente porque ocurre que donde dice "se reglamentará", "se estudiará" o "se hará", queda siempre en genérico, en un condicional futuro. A nosotros nos parecería interesante que una vez que se trabaje sobre el tema, se vuelva a procesar esta ley y a generar los lineamientos para que queden definidos y no que sean cambiados según el gobierno de turno por la mejor buena voluntad que tenga independientemente del signo o partido que sea: una ley siempre es una ley.

Agradecemos la presencia de la delegación.

Algo muy importante para nosotros es la descentralización. Y este es un proceso de políticas de descentralización, de políticas en el territorio. Las diecinueve intendencias trabajaron aun aquellas que no están involucradas en lograr un proceso para el bien común. Eso es extremadamente importante para nosotros.

SEÑOR OROÑO (Abel). Estoy encantado de estar aquí.

Naturalmente, comparto lo que han dicho el intendente Falero y los otros integrantes del equipo técnico, pero quería enfatizarlo.

Esta es una política pública que, con fuerza, se inició con la Ley Nº 18.308 y ha tenido algunos avances significativos, aunque no siempre todos los actores hemos estado de acuerdo con los aspectos finalmente aprobados. Más allá de las consideraciones estrictamente técnicas que naturalmente compartimos y de las peculiaridades en que cada departamento se ve afectado por los textos aprobados o en curso de aprobación, parece importante hacer dos comentarios.

Uno de ellos se traduce en algunas de estas propuestas de modificación del articulado: que efectivamente todos los actores que deban estar, estén con la incidencia que corresponde. Por eso, lo de "competencias concurrentes". No es en términos chauvinistas que se plantean las autonomías o las potestades específicas con rango constitucional de los gobiernos departamentales; es porque efectivamente deben estar, porque se encuentran en el territorio y tienen competencias de ese rango en ese sentido y el carácter es concurrente, no subsidiario de las competencias del Gobierno nacional. Me parece que es importante señalar esto y por eso es la preocupación de tratar de incidir en el acuerdo o en las diferencias en el diseño de estas políticas y después en la implementación y la evaluación de estas políticas, a la luz de las verdes y maduras que se producen. Deben estar en ajuste permanente, precisamente, a la luz de la experiencia referida. En ese sentido, las competencias concurrentes son importantes para no desvincular a los gobiernos departamentales de las cuestiones del territorio y en el marco de una política pública de carácter nacional dar el clivaje nacional del gobierno de turno, referido a este diseño, a esta implementación, a este curso de acción, entendida la política pública no como una decisión puntual, sino como un conjunto de decisiones con sentido que establecen un curso de acción referido a la materia en cuestión.

El segundo comentario es que uno comprende que todos pueden tener prisa o ansiedades su manejo es un problema , pero es importante defender y explicar la lógica de funcionamiento del Congreso de Intendentes.

(Interrupciones)

——En nuestra estructura estatal es el único cuerpo en el que están representados los diecinueve intendentes, con manejo pluripartidario y en el que las resoluciones se adoptan por mayoría calificada y/o por consenso; en el transcurso del relacionamiento político las resoluciones son por consenso y hay distintos ritmos, no

como en un órgano legislativo, pero la articulación y el tratamiento de cada uno de los temas lleva sus tiempos.

Es cierto que se ha demorado, pero así funciona el Congreso de Intendentes y, de acuerdo a lo que han manifestado varios señores diputados, me parece que los aportes enriquecen el producto; y si se logran acuerdos como en este caso, por unanimidad, más aún.

De acuerdo al reglamento de funcionamiento del Congreso, las decisiones adoptadas por unanimidad son obligatorias para los diecinueve departamentos y las decisiones mínimas requieren dos tercios de los votos. Ese tipo de relacionamiento interpartidario referido al rol de los gobiernos departamentales en nuestra estructura es único en el Congreso, con carácter ejecutivo. A veces se demora porque las sesiones son una vez por mes, ya que está la intención de que, más allá de la visión de los actores políticos o de los intendentes que podría ser insuficiente para algunos temas más específicos se tenga respaldo para el intercambio técnico y político, que es relevante y brinda mayor solidez a las resoluciones adoptadas. Pensemos en la solución de la guerra de patentes originada en 1976 por algunos de los departamentos presentes y que se resolvió con el Sucive, recién en la Administración pasada. Pasaron décadas de funcionamiento del mismo y se ha transformado en una ingeniería financiera de relevancia fundamental para las diecinueve intendencias y ha podido dar un salto en la implementación de obras en cada uno de los departamentos. Las políticas públicas aprobadas con todos los actores involucrados y con espacios para que estos puedan incidir en el marco de sus competencias, da una calidad mucho mayor a las decisiones adoptadas por cada uno de los actores individuales o colectivos en los distintos territorios. Me parecía que era importante justificar el porqué de la demora, que no fue una pérdida de tiempo, en esto ni en las directrices nacionales, más allá de las discrepancias o diferencias que ha habido.

No hemos mencionado y vale la pena hacerlo que con respecto a las directrices costeras hemos tenido un intercambio más fluido con la Dinot y con la Dinama, que el pudimos tener en cuanto a las directrices nacionales. Me parece que también hay una suerte de aprendizaje, de bajar la tensión y de tratar de ver los aportes. La señora diputada Pereyra decía muy bien que se podrá o no estar de acuerdo, pero por lo menos se pueden registrar distintas miradas para mejorar la calidad de las decisiones.

SEÑOR CHIACCHIO (Roberto). Quiero reafirmar lo manifestado por el señor Oroño.

La experiencia de trabajar en conjunto, como asesores y a pedido del Congreso de Intendentes, ha llevado a cada uno de quienes integramos este grupo que es no cerrado, que es abierto e integra a quienes los intendentes designen a una dinámica de trabajo que ha ido mejorando y alimentándose con el tiempo, a partir del presupuesto, luego con las directrices nacionales y ahora con las directrices costeras.

Para nosotros es maravilloso trabajar sin miramiento político ni de ningún tipo; desde el punto de vista técnico brindamos al Congreso el aporte que nos solicita. Cuando logramos la unanimidad, como en este caso, es el mejor de los mundos posibles. Así como estamos a las órdenes del Congreso, porque esa es nuestra función, también estamos a disposición si el Parlamento o una comisión necesita hacernos una consulta. Cuando digo “estamos”, represento sin duda a todos, porque así lo hemos hablado.

SEÑOR PRESIDENTE. Registramos lo que decía el señor Abel Oroño, pero comprendan que nosotros queremos avanzar en la aprobación de leyes, porque después se dice que aprobamos muy pocas. No leen o no escuchan lo que dijo el señor Oroño y todo ese análisis que hizo.

Creo que este ha sido un buen proceso. Hay que tener en cuenta que este proyecto viene del Senado. Aquí le hemos dado un tratamiento la mayor seriedad que hemos podido, apostando precisamente a la construcción de los mayores consensos y a incorporar otros aportes.

Más allá de que el Senado ya había planteado algunas modificaciones al texto original, que también mejoraban la situación, creo que son procesos acumulativos de conocimiento, de respuesta y de elaborar una política pública que dé una respuesta a una necesidad que tenemos.

Quiero hacer una salvedad: en el documento que nos dejaron, dice “Montevideo deja constancia de que por no haber tenido suficiente tiempo para el intercambio de ideas en esta Comisión, algunas de las modificaciones propuestas en el presente documento no reflejan su visión.

Más allá de esta aclaración, en aras de permitir un consenso, Montevideo resuelve acompañar el presente informe".

Este es un matiz con respecto a lo que se ha informado

Obviamente, no vamos a sustituir el proyecto que tenemos por todos estos artículos. La idea es tomar lo sustancial de los planteos y, sobre todo, incorporar los dos o tres artículos en los que ustedes han hecho hincapié, que son centrales. En eso hemos estado trabajando, porque hace algunos días que tenemos la nota del Congreso y ahora la vamos a compartir con los demás colegas. A partir de ahí iremos analizando el asunto.

SEÑOR OROÑO (Abel). Quiero aclarar lo de Montevideo porque me parece que es de utilidad.

La conformación de los grupos técnicos en el Congreso se hace por invitación a las diecinueve intendencias y va el que va, no en representación de la respectiva bancada en términos partidarios, sino de la respectiva intendencia; las otras intendencias frenteamplistas no hablan en nombre de Rocha, de Paysandú o de Río Negro, sino en función de sus experiencias.

En este caso, Montevideo se integró en el último tramo, después de varias sesiones del resto de los que venían participando en estos temas. Entonces, rescatando eso que decíamos con respecto a la lógica del funcionamiento del Congreso, incluso con alguna participación activa de Montevideo en el intercambio con la Dinot y con la Dinama, llegando tarde, pero llegando en definitiva y compartiendo la lógica de funcionamiento del Congreso para venir a la Comisión con la opinión en conjunto y no con opiniones fragmentarias, hizo acuerdo en la metodología planteada, dejando para el tratamiento legislativo algunos aspectos más puntuales.

SEÑOR FALERO (José Luis). Creo que con esta instancia de trabajo conjunto estamos generando un precedente por demás interesante, porque en este ámbito de diálogo, más allá de lo político, estamos fijando políticas de Estado que nos van a regir en una mirada de futuro, lo que no es menor. Esta apertura que nos han dado la debemos destacar.

Este tiempo que nos dieron es fundamental, porque también nosotros hemos generado un sistema de trabajo hacia adentro del propio Congreso que no era usual. Quizás no se daba este tipo de situaciones en las que tuviéramos un respaldo técnico acordado políticamente y pasando por todos los procesos que el Congreso tiene que, reitero, no es menor. Más allá de la aprobación, coincido en que uno quiere rendir en cada una de sus tareas, pero hay leyes que van más allá del rendimiento. Creo que si logramos el éxito de la aprobación de esta ley por el mayor acuerdo posible, todos nos vamos a sentir mucho más tranquilos en cuanto a que lo que estamos legislando hacia el futuro es lo que deberíamos hacer.

Me alegro mucho de la propuesta de la señora diputada Pereyra, en el sentido de que ya hay un documento en el que se puede contemplar parte de nuestras aspiraciones. No sé en qué momento lo podremos tener, porque son temas que se hablan en cada Congreso. Ahora nos vamos para Minas, tenemos bancada en la noche y mañana Congreso en Lavalleja. Cuanto antes lo tengamos, mejor, porque son temas que siempre están en el orden del día y nos tienen expectantes.

SEÑOR PRESIDENTE. Enseguida conversaremos del tema y quedará en la versión taquigráfica, por lo que rápidamente podrán acceder a él.

SEÑOR FALERO (José Luis). Sería importante tenerlo, porque todos le estamos poniendo mucho cariño a esto y no queremos discusiones desde el punto de vista político, más allá de que son muy importantes. Hemos dado a este asunto una impronta técnica y una mirada país que no nos parece menor. Cuando se hicieron los aportes sobre limitaciones de las rutas que para nosotros son inconvenientes buscamos una redacción alternativa, pero no con el ánimo de sustituir el proyecto de ley con la redacción alternativa. Ante la demora que hemos tenido y ante la preocupación de los señores diputados por resolver el tema, entendimos que era más prudente traer una redacción alternativa que contempla en cada articulado mucho de lo que dice la ley original, pero con algunas pequeñas puntualizaciones. No es con la idea de sustituir. Quiero que quede claro. Fue simplemente para facilitarles el trabajo. Hemos hecho un esfuerzo mayor para que no se vieran en esa situación de seguir enlenteciendo la aprobación del proyecto. A nosotros nos interesa igual que a ustedes que se legisle sobre esto y estamos tanto o más preocupados porque nos parece que es de las cosas que este país

debe hacer. No queremos que suceda lo de la ley de ordenamiento, que se aprobó y tuvimos que recurrir al Poder Ejecutivo y al propio presidente. Razonamos juntos, por no tener esta instancia previa, porque eso va a tener una modificación. Hay un compromiso del propio director de ordenamiento, de la señora ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y del presidente de la República de presentar un nuevo proyecto de ley para modificar algunos aspectos que no se pueden solucionar mediante la reglamentación.

Creo que ha sido un proceso por demás interesante, un ejercicio muy válido hacia el futuro. Sin duda, tenemos que agradecerles y pedirles las disculpas del caso. Pienso que el esfuerzo lo hicimos con mucha responsabilidad.

Agradezco las gestiones que hizo la señora diputada Barreiro. Sabía que los señores diputados tenían ese entusiasmo y deseo de sacar adelante este proyecto. No fue un capricho de nuestra parte. Lo quiero dejar bien claro, porque si hubiera estado aquí cualquiera de los intendentes que estuvieron al frente de este equipo desde el punto de vista político los intendentes Moreira, Orsi y Antía a quienes la mesa del Congreso encomendó que trabajaran y elaboraran esta propuesta, diría lo miso.

Creo que vamos por buen camino y podemos evitar muchas cosas. Eso del artículo del ámbito de aplicación y, fundamentalmente, en cuanto a las resoluciones, advierto que es importante. Tuvimos un antecedente que después en los hechos nos marca que, quizás, si hubiéramos tenido una mayor injerencia en la toma de decisiones, debíamos haber hecho un esfuerzo mayor para que una línea de tendido del alumbrado no nos atravesara toda la costa de Kiyú, toda la franja y, sin embargo, no pudimos por razones económicas. Creemos que por un tema de ahorro de costos, no podemos permitir que la inmediatez nos pueda afectar no a nosotros, sino a quienes vengan, dejándoles un problema como consecuencia de no tener esa paridad en la toma de decisiones. De todas maneras, hubiésemos podido concretar el tendido eléctrico y que la energía eólica llegara a Puntas del Tigre, simplemente, por un trazado diferente. A veces la inmediatez o la presión de los propios inversores, nos llevan a cometer algunos errores que, después, no llegan a solucionarse más, pues ya quedó la línea atravesada y si hay que curar la papa o lo que sea, existen dificultades para poder hacerse en forma aérea. Este es un ejemplo y no un reproche. En aquel momento estaba 'El Chueco Barrios' que era el presidente del Congreso de Intendentes, quien nos representaba; era nuestro vocero, y quedó en minoría. Este aspecto no es menor en estos temas. Tampoco queremos entorpecer la gestión; ahora gobierna el Frente Amplio y, mañana, quién sabe. Esta es una política de Estado que debe contar con la garantía de todas las partes, fundamentalmente, en estos temas pues podríamos cometer errores que no nos perdonarían.

Por ejemplo, quienes conocen Ciudad del Plata, saben que sufrimos un error en el año 1947, pues a alguien se le ocurrió fraccionar un lugar inundable, inadecuado ¿y miren quién está pagando los platos rotos? Los estamos pagando nosotros ahora. No queremos que suceda lo mismo y por ello nos parece fantástico este ámbito para dialogar. Agradecemos, sinceramente, que nos hayan dado esta oportunidad.

SEÑOR PRESIDENTE. Los agradecidos somos nosotros también. Se entiende perfectamente la situación, por lo que no es necesario abundar. Lo comprendemos porque, además, la lógica del Parlamento es similar en muchos sentidos; es totalmente comprensible. Creo que vamos por buen camino.

SEÑORA TROTTA (Daniela). A raíz de su intervención, señor presidente, haciendo alusión a la constancia por parte de la Intendencia de Montevideo que se plasmó en el informe, quiero aclarar cuáles son las discrepancias de Montevideo se trató de un tema de tiempo que no pudo estudiar la iniciativa más en profundidad , que son dos: una, tiene que ver con que el Poder Ejecutivo, por medio de decreto, pueda ampliar el ámbito de aplicación y, la otra, refiere a la propuesta de que se extienda la autorización ambiental previa a los demás proyectos, planes o instrumentos que no sean departamentales. Estas son las dos puntualizaciones que ameritaron esta constancia. De pronto, leyéndolas parece mucho más y es solamente eso.

SEÑOR PRESIDENTE. Agradecemos vuestra presencia.

(Se retira de sala la delegación del Congreso de Intendentes)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑORA PEREYRA (Susana). Mocionamos para que se realice una sesión extraordinaria el próximo martes a la hora 13 y se consideren los proyectos de ley relativos a Desalojos Colectivos y Régimen de Prescripciones Adquisitivas Quinquenales, Carpeta 2668/17, Repartido N° 866 y al Plan Nacional de Vivienda Popular por Construcción Pública, y que esta Comisión se reúna en sesión ordinaria el próximo miércoles, a la hora 10 a fin de abordar la iniciativa que refiere a las Directrices Costeras de Ordenamiento Territorial.

SEÑOR PRESIDENTE. Se va a votar.

(Se vota)

——Siete por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑORA PEREYRA (Susana). Nosotros entregamos a la secretaría las modificaciones que anuncié con anterioridad realizadas por la bancada del Frente Amplio, para las cuales se tuvieron en cuenta varias de las observaciones planteadas en esta Comisión.

El informe que contiene las modificaciones, se señalaban a color, pero en el momento que quisimos hacer un repartido no había una impresora a color. Creo que tengo otro informe en mi despacho para repartirlo de esa manera o enviarlo por correo electrónico porque nos parece que es más fácil de entender ya que los colegas podrán ver bien cuáles son los cambios y modificaciones, aunque se pueden observar en letra negrita o letras distintas.

SEÑOR PRESIDENTE. Entonces, enviaremos esas modificaciones por correo electrónico, ya que por la computadora saldrá con distintos colores. Se trata de una propuesta presentada por la bancada del Frente Amplio que, a nuestro juicio, recoge lo sustancial de los aportes del Congreso de Intendentes, además de precisar algunas cuestiones, sin perder la sustancia del proyecto de ley original.

SEÑOR RUBIO (Eduardo). Sería bueno que la diputada Pereyra fundamentara el proyecto para ir adelantando.

SEÑOR PRESIDENTE. Vamos a dejar pendiente lo que tiene que ver con las directrices costeras para que los señores diputados lo puedan leer.

A continuación la señora diputada Pereyra hará una presentación del proyecto sobre desalojos colectivos y régimen de prescripciones adquisitivas quinquenales.

SEÑORA PEREYRA (Susana). Este proyecto de ley pretende abordar dos problemas fundamentales que hacen al desarrollo de una política de vivienda, equitativa, justa y favorable a los intereses de los más desprotegidos. En los últimos doce años, la política desarrollada por el Poder Ejecutivo, así como la legislación, ha avanzado mucho en este sentido, pero quedan cosas pendientes y es lo que queremos abordar en este proyecto.

En base a esto, resulta imprescindible promover soluciones enfocadas a la situación precaria de aquellos que se encuentran ocupando colectivamente ciertos inmuebles y de quienes pretenden pasar a ser propietarios, a través del instituto de la prescripción adquisitiva.

En el primer capítulo del presente proyecto se aborda el tema de desalojos colectivos.

Es una realidad que existen inmuebles que han sido ocupados colectivamente y nosotros, como legisladores, debemos reconocer esa realidad e intentar buscar soluciones tendientes a amparar a sus ocupantes, brindándoles a su vez las garantías a sus propietarios.

En este sentido, resulta pertinente destacar que muchas veces detrás de esto existen verdaderas situaciones de abandono por parte de los propietarios, incumpliendo con sus deberes territoriales.

La Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008 nos referimos a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible , además de consagrar derechos para los propietarios de inmuebles en su artículo 37 les impone

deberes territoriales, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, como lo son el deber de usar, de conservar y de cuidar los inmuebles.

De esta manera, son los ocupantes quienes terminan cubriendo muchas de las obligaciones y responsabilidades que son incumplidas por los propietarios.

Entendemos que en los casos de desalojos masivos, el Estado debe prever instrumentos que le otorguen garantías a ambas partes: ocupantes y propietarios. La razón es que ese tipo de desalojos no se presenta como un problema individual de cada familia sino que se trata de un conflicto colectivo, y que por lo tanto merece ser atendido por parte del Derecho.

Este proyecto determina quiénes son aquellas personas que se encuentran comprometidas y por cuanto tiempo deben estar ocupando el o los inmuebles. De esta manera, se establece a texto expreso que son cinco o más núcleos familiares que se encuentren ocupando un mismo inmueble o un conjunto de inmuebles que conforman un mismo asentamiento o edificio, por un plazo de veinticuatro meses.

A los efectos de demostrar los extremos mencionados, el ordenamiento jurídico consagra la posibilidad de recurrir a diferentes medios probatorios, como la inspección ocular, la prueba testimonial o documental. En este caso, de aprobarse el proyecto de ley, la prueba cobra una importancia más que fundamental, ya que definirá si se aplica al caso concreto un desalojo común o colectivo, los cuales tendrán diferentes regímenes jurídicos. Así los operadores jurídicos cuando se inicie un juicio monitorio de desalojo colectivo que cumpla con los requisitos establecidos en el presente proyecto podrán excepcionarse y solicitar que se sustancie por la vía correspondiente.

Dicha diferencia radica esencialmente tanto en los aspectos procesales como sustanciales. Del punto de vista procesal, se propone que para los desalojos colectivos se aplique el proceso ordinario de conocimiento.

Por otro lado, del punto de vista sustancial, se le exige al propietario que presente un proyecto sobre las obras o destino que le dará al inmueble, el que será valorado por el juez, a los efectos de evitar que el mismo vuelva a ser abandonado y objeto de nuevas ocupaciones.

En el segundo capítulo del presente proyecto, se abordan las modificaciones al régimen de prescripciones adquisitivas quinquenales.

En cuanto a las modificaciones propuestas con respecto a la prescripción adquisitiva, debemos mencionar algunos aspectos de este instituto en nuestra legislación.

Si bien nuestro Código Civil previó desde su origen el instituto de la Prescripción Adquisitiva como modo de adquirir el dominio, los plazos establecidos son verdaderamente largos y engorrosos para cierto sector de la sociedad.

La prescripción adquisitiva de inmuebles tuvo un cambio sustancial a raíz de la aprobación de la Ley N° 18.308. Dicha norma, destinada a los sectores más vulnerables de la población, creó la prescripción adquisitiva por cinco años de posesión. La norma en puridad se limita a acotar el plazo de prescripción adquisitiva de determinado tipo de inmuebles básicamente asentamientos ocupados por personas de escasos recursos , con el propósito de ordenamiento territorial, saneamiento y protección ambiental, y de amparo y solidaridad con los ciudadanos que no superen el nivel de pobreza procurando, en el ámbito territorial y funcional restringido a que refiere la norma, que alcancen una situación de vivienda compatible con la dignidad inherente a su condición de persona humana.

Si bien esta reforma ha sido positiva, al mismo tiempo ha sido de difícil aplicación, con lo cual resulta razonable y oportuno modificar algunas de sus oposiciones.

Básicamente, las modificaciones al instituto de la prescripción adquisitiva quinquenal, apuntan todas a facilitar su aplicabilidad. Estos poseedores, ante su difícil situación, hacen uso del derecho que la propia Constitución de la República les reconoce en su artículo 45 que dice que “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.

Del propio texto de la norma constitucional, surge uno de los elementos fundamentales que respalda el proyecto que se pone a consideración. Dice: “La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición (…)”. De esta manera, queda claro que la ley debe asegurar el acceso a la vivienda y que lograr esto, es una cuestión de interés general.

En cumplimiento de dicho derecho es que se proponen estas modificaciones legislativas.

Por todo lo expuesto, pasaremos a considerar el proyecto en cuestión.

El artículo 1º refiere a los desalojos colectivos. Y dice así: “Los juicios de desalojos colectivos que se inicien a partir de la vigencia de la presente ley, se regirán por las siguientes disposiciones. Se entiende por desalojos colectivos aquellas acciones que tienen como objetivo desalojar a cinco o más núcleos familiares que se encuentren ocupando un mismo inmueble o un conjunto de inmuebles que conforman un mismo asentamiento o edificio”.

En el artículo 2º se habla del ámbito de aplicación y dice: “Sólo se tramitarán por este procedimiento aquellas acciones de desalojo colectivos iniciadas sobre inmuebles que se encuentren ocupados en forma precaria por un período mínimo de veinticuatro meses continuos sin que el propietario haya iniciado acciones judiciales tendiente a su recuperación y por tanto configurado el incumplimiento del propietario del deber de cuidar previsto en el literal e), del articulo 37, de la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008. Se entiende por ocupación precaria, la tenencia de un inmueble ajeno, sin previo contrato y por ignorancia o mera tolerancia del propietario. Quedan exceptuados los inmuebles nacionales de uso público y fiscales del Estado”, tal cual lo indica el artículo 477 del Código Civil.

En el artículo 3º se establece el plazo de la ocupación y dice así: “Para la determinación del plazo de ocupación precaria, se considerarán los veinticuatro meses previos a la entrada en vigencia de la presente ley”.

El artículo 4º refiere al procedimiento y la competencia y dice: “El proceso de desalojo colectivo previsto en la presente ley, deberá tramitarse a través del proceso ordinario de conocimiento regulado por el Código General del Proceso y serán competentes los Juzgados de Paz de ubicación del o los inmuebles”.

En el artículo 5º se habla de la inspección ocular, a la que nos referíamos en la exposición de motivos. Dice así: “Cualquiera de las partes podrá solicitar tanto como diligencia preparatoria o prueba en juicio, inspección ocular del o los inmuebles, a los efectos de determinar la cantidad de núcleos familiares que habitan. La medida se cometerá, previa noticia a ambas partes, al alguacil de la sede con amplias facultades”.

El articulo 6º refiere al núcleo familiar y dice: “Se entiende por núcleo familiar a que refiere el artículo 1º, al grupo de personas vinculadas o no por lazos de parentesco, que convivan en forma estable bajo un mismo techo”.

El artículo 7º está vinculado con el proyecto de uso del o los inmuebles. Dice: “Con la presentación de la demanda de desalojo colectivo, el accionante deberá acompañar y acreditar un proyecto sobre las obras o destino que le dará a el o los inmuebles. El Juez deberá valorar si el proyecto o destino que se le dará, es viable y que garantice que los mismos no serán nuevamente abandonados y objeto de ocupaciones precarias. Mientras no resulte fehacientemente acreditado el uso que se dará al o los inmuebles una vez desalojado, no podrá dictarse sentencia definitiva de desalojo y los ocupantes tendrán derecho de permanencia en el mismo.

El Juez en la sentencia definitiva otorgará al accionante un plazo para acreditar que efectivamente se ha concretado el proyecto o destino que se ha dado al o los inmuebles desalojados, so pena de la aplicación de las conminaciones económicas establecidas en el artículo 374 del Código General del Proceso. El plazo deberá otorgarse de acuerdo a las condiciones técnicas de las obras a realizarse o el destino que se dará al o los inmuebles.

Los mismos requisitos se solicitarán en aquellos procesos reivindicatorios, posesorios, de entrega de la cosa y toda otra acción que tenga por objeto la recuperación o toma de posesión de inmuebles ocupados colectivamente en los términos de la presente ley, siempre que se cumpla con lo previsto en el artículo segundo”.

El artículo 8 habla de la comunicación y dice: “Una vez iniciado el juicio de desalojo colectivo, el Juez deberá poner en conocimiento del proceso al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a la Agencia Nacional de Vivienda y a la Intendencia Departamental del lugar de ubicación del inmueble.

Artículo 9 (Lanzamiento). “No podrá fijarse fecha de lanzamiento de los ocupantes, hasta pasado un año a contar desde la fecha en que la sentencia de desalojo quedó ejecutoriada, teniendo el Juez la facultad en casos de enfermedad o fuerza mayor justificada, para aplazar el lanzamiento.

El mismo plazo de lanzamiento se aplicará en aquellos procesos reivindicatorios, posesorios, de entrega de la cosa y toda otra acción que tenga por objeto la recuperación o toma de posesión de inmuebles ocupados colectivamente en los términos de la presente ley, siempre que se cumpla con lo previsto en el artículo segundo”.

Ahora pasamos al Capítulo II, que hace referencia a las modificaciones al régimen de prescripción adquisitiva del inmueble. “Artículo 10. Sustitúyese el Artículo 65 de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 y su modificativas establecidas en los Artículos 285 y 289 de la Ley N° 19.149 de 24 de octubre de 2013, por el siguiente:” cabe mencionar que es una ley presupuestal “'Artículo 65. Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo de prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario. Podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios con una superficie habitable necesaria para cumplir el fin habitacional básico conforme a los criterios dispuestos por los artículos 12, 14, 18 literal A) y 19 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, hasta un máximo de trescientos metros cuadrados. No se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor.

Cuando el predio sea parte de un inmueble, en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente.

En esta situación, podrán considerarse colectivamente las áreas del territorio que determinen los instrumentos de ordenamiento territorial. Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán en favor de la Intendencia Municipal.

La prescripción será declarada por el Juez competente a instancia de los beneficiados, a través del proceso judicial correspondiente el cual estará exonerado de toda tributación; a su vez, podrá ser opuesta como defensa o excepción en cualquier proceso judicial.

En los litigios en aplicación de este instituto, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse con relación al inmueble'.

Artículo 11. Sustitúyese el Artículo 284 de la Ley N° 19.149 de 24 de octubre de 2013, por el siguiente: 'Artículo 284. Le compete a la Intendencia Departamental, informar si el predio cuya prescripción adquisitiva se pretende, tiene la aptitud de ser urbanizado.

Si el informe no se presentara con la demanda de prescripción, el Juez de la causa lo solicitará a la Intendencia Departamental, la que deberá pronunciarse en un plazo de 90 días, bajo apercibimiento de considerarse el predio con aptitud de ser urbanizado.

Se consideran terrenos con la aptitud de ser urbanizados aquellos predios que se encuentren dotados o que en ausencia de ello, sea viable que se doten en el futuro de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público'.

Artículo 12. Sustitúyese el Artículo 286 de la Ley N° 19.149 de 24 de octubre de 2013, por el siguiente: 'Artículo 286. En los procesos de prescripción colectiva de predios que sean parte de un inmueble, a que refiere el inciso cuarto del articulo 65 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, los solicitantes deberán presentar un proyecto de fraccionamiento aprobado por la Intendencia Departamental.

El proyecto de fraccionamiento deberá identificar las parcelas que prescribirán a favor de cada solicitante y determinar las áreas necesarias para las infraestructuras, servidos y espacios públicos, que pasarán de pleno derecho a favor de la Intendencia Departamental una vez que se haya efectuado el correspondiente fraccionamiento del padrón en mayor área y el empadronamiento de cada una de las parcelas cuya prescripción se declare.

En estos casos, cada solicitante deberá acreditar la posesión de un predio que sea parte del inmueble cuya declaración de prescripción se solicita, sin importar que dicho predio no coincida en ubicación o dimensión, con la parcela que se le asigna en el proyecto de urbanización.

Cuando un solicitante no logre acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la declaratoria de prescripción, continuará su posesión en la pamela que le fuera asignada en el proyecto de urbanización'.

Artículo 13. Sustitúyese el Artículo 288 de la Ley N°19.149 de 24 de octubre de 2013, por el siguiente: 'Artículo 288. A efectos de acreditar la condición de no ser propietarios de inmuebles, a que refiere el inciso primero del articulo 65 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, el solicitante y cada integrante mayor de edad y capaz de su núcleo familiar, deberán adjuntar a la demanda una declaración jurada, de no ser propietarios de inmuebles.

La presentación de la declaración jurada será prueba suficiente de la condición de no propietarios de inmuebles, salvo prueba documental en contrario'".

Me atreví a leer este proyecto pausadamente para que se pudiera entender.

Esto no le quita el derecho a ningún propietario, sino que da pautas a la justicia de cómo manejarse en determinados desalojos, como los colectivos y otros que no son habituales. Además, otorga garantías a la gente que está ocupando terrenos cuyos propietarios se han desinteresado por largo tiempo, habiendo perdido los derechos o no lo definirá la justicia de acuerdo al caso , a fin de que en caso de que haya un desalojo se dé tiempo a buscar un nuevo lugar para vivir o hacerse del terreno. Asimismo, al propietario que pida recuperar su propiedad se le solicita que tenga un proyecto para esas tierras o edificio, porque muchas veces se desaloja, el predio queda abandonado y nuevamente es objeto de otra ocupación.

Sin quitar el derecho al propietario, este proyecto simplemente marca pautas y reglamenta cuestiones que no son tenidas en cuenta en la prescripción o no se han dado facilidades a los jueces para que puedan actuar en consecuencia.

SEÑOR AROCENA (José Andrés). Agradezco y valoro el trabajo de la diputada Pereyra, que baja a tierra un problema que nos ocupa a todos.

Tengo dos o tres consultas.

¿Qué sucede si el propietario del terreno es extranjero y durante dos años no viene al país? Quisiera saber si esto se valora y si se da un plazo máximo o no. Aclaro que no tengo intereses en ese sentido, sino que se trata de casos hipotéticos.

Además, una ley no puede ir sobre las deudas que una persona mantiene con una intendencia por concepto de contribución inmobiliaria. No es nuestra competencia, pero muchas veces ocurre que una persona deja de pagar la contribución porque el terreno está ocupado, se le expropia y queda con la deuda. Quisiera saber si eso se ha evaluado o no, porque la persona queda sin el bien y con la deuda. Entiendo que no es competencia de este ámbito, pero quisiera saber si se valoró el hecho de que las intendencias puedan liberar de deudas al propietario.

El otro aspecto que me genera duda son las denuncias previas de ocupación que hacen los propietarios. Hay artículos que establecen que si la persona ya denunció, el plazo de dos años no correría porque existen las denuncias, aunque hayan pasado dos años desde la última. Por ejemplo, si un terreno está ocupado hace diez años, el propietario denuncia hasta que se cansa y en los últimos dos años no denuncia ¿la ley se aplica o no?

SEÑORA PEREYRA (Susana). En ese caso el propietario ha demostrado un interés.

SEÑOR AROCENA (Juan Andrés). El proyecto establece dos años. Por ejemplo, hay un terreno ocupado por cinco años, en los tres primeros años el propietario denunció y luego se cansó de hacerlo. Me gustaría saber cómo se considera ese caso.

Estoy pensando en situaciones hipotéticas para ayudar a la toma de decisiones.

SEÑOR RUBIO (Eduardo). ¿Por qué quedan fuera de este régimen los terrenos fiscales?

SEÑORA PEREYRA (Susana). Porque los contempla artículo 477 del Código Civil.

SEÑOR PRESIDENTE. Voy a hacer una reflexión desde el punto de vista de alguien que no es abogado; en esta Comisión tenemos la virtud y la carencia de no ser abogados.

Lo que nosotros tenemos que razonar es si este proyecto mejora la legislación vigente.

Por un lado, está claro que existe el derecho de propiedad defendido por la Constitución, pero no es ilimitado, porque existe el deber de cuidar y preocuparse por el bien que se tiene. Muchas veces ocurre que un propietario abandona un predio y este es ocupado, porque el dueño se desinteresa o provoca la ocupación, etcétera.

También hay que tener en cuenta el desalojo promovido por el propietario, por lo que el proyecto plantea que el trámite no sea tan expeditivo, sino que tienen que haber algunas exigencias. No se prohíben los desalojos, sino que se exige el cumplimiento de algunas responsabilidades por parte del presunto propietario.

Por otro lado, está el régimen de prescripción y la modificación del artículo 65 de la ley de ordenamiento territorial, que establece una serie de procedimientos. Creo que debemos enfocarnos en algunas cuestiones que entendemos que permiten establecer un procedimiento más ágil, con la intervención de las intendencias, para que se pueda realizar con cierta fluidez.

Una de las trabas que hay cuando se quiere realizar una prescripción colectiva es la de los equipos técnicos, porque tiene que haber proyectos de agrimensores, un abogado, etcétera. Se tiene en cuenta la exoneración de los costos impositivos, pero no los honorarios que son bastante difíciles de solventar. Quizás desde el Poder Legislativo no podemos establecer contrataciones de técnicos, aunque sí podemos incluir un artículo programático que establezca de interés la existencia de esos equipos técnicos por parte del Poder Ejecutivo. Las intendencias y el Poder Ejecutivo tienen técnicos y podrían volcarse a un trabajo de este tipo.

En definitiva, voy a analizar si esto va a tener una incidencia concreta para resolver el problema que existe. Creo que apunta en esa dirección, es un avance importante y me parce que tenemos que continuar el razonamiento en esa línea.

SEÑOR AROCENA (José Andrés). El artículo 11 establece que la intendencia deberá expedirse en un plazo de ciertos días en cuanto a si el terreno es apto para ser urbanizado o no. En ese sentido, aunque la intendencia diga que no, las casas están porque es un predio ocupado. ¿Cómo es el mecanismo? Quizás sería conveniente quitar esa parte del artículo para no complicar la situación.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Se retoma la versión taquigráfica)

——En la Comisión hay varios proyectos pendientes; uno de ellos es el relativo a elevación a la categoría de pueblo de la localidad de San Gabriel del departamento de Florida, y otro es el de la elevación a la categoría de ciudad de las villas Casupá y Fray Marcos, del mismo departamento; ambos están pendientes y en cuanto podamos la Comisión los va a tratar. Evidentemente, en diciembre ya no será posible y quedará para más adelante.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.